

# **Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch – Aktuelle Fragen des Planungsrechts**

**Referate eines Forschungsseminars  
des Arbeitskreises „Straßenrecht“  
am 17./18. September 2012  
in Bonn**

Wissenschaftliche Betreuung und Leitung

Universitätsprofessor Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M.

Universität Bonn

**Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen**

**Straßenbau Heft S 81**

**bast**

Die Bundesanstalt für Straßenwesen veröffentlicht ihre Arbeits- und Forschungsergebnisse in der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen**. Die Reihe besteht aus folgenden Unterreihen:

A - Allgemeines  
B - Brücken- und Ingenieurbau  
F - Fahrzeugtechnik  
M - Mensch und Sicherheit  
S - Straßenbau  
V - Verkehrstechnik

Es wird darauf hingewiesen, dass die unter dem Namen der Verfasser veröffentlichten Berichte nicht in jedem Fall die Ansicht des Herausgebers wiedergeben.

Nachdruck und photomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Hefte der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen** können direkt bei der Carl Schünemann Verlag GmbH, Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen, Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in der Regel in Kurzform im Informationsdienst **Forschung kompakt** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos angeboten; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit.

Ab dem Jahrgang 2003 stehen die Berichte der BAST zum Teil als kostenfreier Download im elektronischen BAST-Archiv ELBA zur Verfügung.  
<http://bast.opus.hbz-nrw.de/>

## Impressum

### Herausgeber

Bundesanstalt für Straßenwesen  
Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach  
Telefon: (0 22 04) 43 - 0  
Telefax: (0 22 04) 43 - 674

### Redaktion

Stabsstelle Presse und Öffentlichkeitsarbeit

### Druck und Verlag

Fachverlag NW in der  
Carl Schünemann Verlag GmbH  
Zweite Schlachtpforte 7, D-28195 Bremen  
Telefon: (04 21) 3 69 03 - 53  
Telefax: (04 21) 3 69 03 - 48  
[www.schuenemann-verlag.de](http://www.schuenemann-verlag.de)

ISSN 0943-9323

ISBN 978-3-95606-038-0

Bergisch Gladbach, August 2013

Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

## Das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch

### I Bestandsaufnahme

Dem straßenrechtlichen Nutzungsrecht ist in einer Untersuchung des Verfassers von 2001<sup>1</sup> als Rechtsgebiet ein doch eher vernichtendes Zeugnis ausgestellt worden. Die Grundthese des Beitrages bestand darin, dass die meisten Nutzungsprobleme im Hinblick auf öffentliche Straßen über das Straßenverkehrsrecht gelöst werden. Dieses erweise sich als flexibel und entwicklungsoffen, der Verordnungsgeber der Straßenverkehrsordnung reagiere aktiv und zügig auf neue Herausforderungen im Hinblick auf die Nutzung von öffentlichen Straßen. Hingegen sei der Zustand des im eigentlichen Sinne straßenrechtlichen Nutzungsrechts, also die Bestimmungen, die die Fragen von Gemeindegebrauch, Sondernutzung und Anliegergebrauch regeln, fast als komatös zu bezeichnen. Es gäbe kaum gesetzgeberische Aktivitäten, was man mit viel Wohlwollen noch im positiven Sinne als Ausdruck von Stabilität verstehen könnte. Aber auch in der rechtspraktischen Umsetzung sei mehr und mehr Stillstand zu vermelden. Nicht nur als Normgeber habe sich die Straßenverkehrsordnung mittlerweile zur Magna Charta des Verkehrsrechts entwickelt, handelnde Akteure seien auch überwiegend die Straßenverkehrs-, nicht die Straßenbaubehörden. Das Straßenrecht, jedenfalls wenn man sich die Rolle des Bundes- und der Landesgesetzgeber ansieht, scheint also zur Weiterentwicklung des Straßenwesens wenig beizutragen. Fragen der Gestaltung des öffentlichen Straßenraums, die nicht Gegenstand des Straßenverkehrsrechts sind, werden überwiegend in Verwaltungsvorschriften geregelt, insbesondere solchen der Forschungsgesellschaft für Straßenwesen (FGSV). Irgendein Mitwirkungsanspruch der formellen Straßengesetzgeber sei nicht mehr erkennbar.

Auch die bis heute weiter bestehenden Gründe für diese Entwicklung seien kurz genannt: Zunächst ist die Bundesebene gegenüber den Ländern ohnehin die aktive. Das Handlungsinstrument des Verkehrszeichens ist vollzugsschneller und -sicherer als das straßenrechtliche Statusrecht von Widmung, Einziehung und Teileinziehung.<sup>2</sup> Die zur Abgrenzung der beiden Rechtsregime Straßenrecht und Stra-

ßenverkehrsrecht entwickelten Formeln des Vorbehalts des Straßenrechts<sup>3</sup> und des Vorrangs des Straßenverkehrsrechts<sup>4</sup> laufen zudem letztlich auf einen Freibrief des Straßenverkehrsrechts hinaus (vom Verfasser als „Vorherrschaft“ des Straßenverkehrsrechts bezeichnet<sup>5</sup>). Am angeblichen Vorbehalt des Straßenrechts ist ausweislich der Rechtsprechung kaum einmal eine Maßnahme gescheitert, vom bekannten Hochzeitsfotographen, der rechtlich schlecht beraten den falschen Antrag stellte (Antrag auf straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigung statt auf Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis) einmal abgesehen.<sup>6</sup> Schließlich hat das Bundesverwaltungsgericht dem straßenrechtlichen Sondernutzungsrecht 1989 mit seiner Entscheidung zu § 29 Abs. 2 StVO quasi einen Gnadenschuss erteilt.<sup>7</sup> Auch für stationäre Vorgänge wie das Aufstellen von Imbissbuden auf öffentlichem Straßengrund sei eine straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis erforderlich,<sup>8</sup> was nach vielen Straßengesetzen dazu führt, dass eine Sondernutzungserlaubnis nicht mehr nötig ist (siehe etwa Art. 21 BayStrWG). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist durchaus anfechtbar, es gibt viele gute Gründe warum sie nicht überzeugt.<sup>9</sup> Die gesetzgeberische Anordnung des Verzichts auf eine gesonderte Sondernutzungserlaubnis hingegen ist durchaus richtig. Dem Gefährdungspotenzial von Imbissbuden für die Sicherheit des Verkehrs kann durchaus mit einer Genehmigung angemessen entsprochen werden, man benötigt nicht zwei, die sich in ihren Prüfkriterien weitgehend entsprechen. Auch können Auflagen, Bedingungen und Sondernutzungsgebühren aufer-

legt werden (siehe Art. 21 S. 3 BayStrWG). Praktisch ist deshalb diese Lösung nicht zu beanstanden. Es besteht auch kein Grund, die landesrechtlichen Subsidiaritätsklauseln zugunsten des Straßenverkehrsrechts in irgendeiner Weise restriktiv zu interpretieren, etwa dergestalt, dass sie nur für eigentliche Verkehrsvorgänge gelten. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts war im Übrigen auch ein Todesbote für die früher so beliebte bayerische Wahlfachgruppe zum Besonderen Verwaltungsrecht.<sup>10</sup> Ohne den Verweis auf das Straßenverkehrsrecht konnte man kaum mehr Fälle stellen und lösen, Straßenverkehrsrecht war aber nicht Prüfungsstoff, also konnte man eigentlich auch kein Straßenrecht mehr prüfen.

Probleme der Straßenbaulast im Hinblick auf die Gestaltung von öffentlichen Straßen können zudem kaum Gegenstand von Rechtsprechung werden. Die Auffassung, die Straßenbaulast sei eine rein öffentlich-rechtliche Verpflichtung ohne subjektiv-rechtlichen Gehalt,<sup>11</sup> schiebt jeglichen Klagen auf Erfüllung dieser Verpflichtung durch die Straßennutzer einen Riegel vor. Fragen der richtigen Stra-

ßengestaltung werden höchstens indirekt Gegenstand von Gerichtsentscheidungen, nämlich im Rahmen von Amtshaftungsklagen im Zusammenhang mit Verkehrssicherungspflichtverletzungen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu Verkehrssicherungspflichtverletzungen beschäftigt sich überwiegend mit für die Sicherheit eigentlich nicht relevanten Fragestellungen.<sup>12</sup> Vom III. Senat unseres obersten Zivilgerichts sind kaum Impulse für eine sichere Straßengestaltung ausgegangen.<sup>13</sup> Letztlich handelt es sich um eine konturlose und sich in Nebensächlichkeiten verwickelnde Kasuistik. Nichts zum Thema Beseitigung von Unfallschwerpunkten, nichts zur sicheren Seitenraumgestaltung („Baumunfälle“<sup>14</sup>), nichts zur richtigen Priorität bei der Einsetzung knapper öffentlicher Mittel, stattdessen Judikate zu Poller und Schwellen, die schöne deutsche Sportwagen beschädigt haben.<sup>15</sup> Angesichts von 4.000 Verkehrstoten im Jahr, von denen viele bei besserer Straßen- und Straßenseitenraumgestaltung am Leben bleiben könnten,<sup>16</sup> eine glatte Themenverfehlung. Verwundern kann das nicht, die Kriterien des zivilrechtlichen Haftungsrechts passen für das öffentlich-rechtliche Problem der ordnungsgemäßen Erfüllung der Straßenbaulast nicht.<sup>17</sup>

<sup>10</sup> Siehe § 5 Abs. 3 Nr. 6 JAPO 1993.

<sup>11</sup> Siehe BGH, NJW 1967, 1325 f.

<sup>12</sup> Siehe G. MANSSEN: Schutzpflicht des Staates und verkehrssichere Straßengestaltung, in: MANSSEN (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 53 ff.

<sup>13</sup> Auch dazu MANSSEN (o. Fußn. 12), S. 65 ff.

<sup>14</sup> Vgl. dazu MANSSEN: Der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit im Straßenverkehr im Hinblick auf Baumunfälle, NZV 2001, 149 ff.; ders., Der Schutz vor Baumunfällen als Gegenstand des Verfassungs- und Amtshaftungsrechts, in: Eid, ELLINGHAUS/FUNCK/KOCH/MANSSEN/MEEWES/NEUMANN/PETERS (Hrsg.), Schutz von Mensch und Baum, 2005, S. 55 ff.

<sup>15</sup> Siehe BGH, NZV 1991, 385 f.

<sup>16</sup> Auch dazu MANSSEN, (o. Fußn. 14), 149; ders., Der Schutz vor Baumunfällen als Aufgabe der staatlichen Straßen-(Bau-)Verwaltung, 2000, S. 5 f.

<sup>17</sup> Siehe hierzu vor allem R. BARTLSPERGER, Verkehrssicherungspflicht und öffentliche Sache, 1970, S. 99 ff.

<sup>18</sup> S. BROCKMANN: Segways und Pedelecs – Umweltfreundlich, aber gefährlich? In: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 205 ff.; S. NEUBERGER, Pedelecs – Neue Chancen für den Radverkehr, in: Deutscher Verkehrsgerichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgerichtstag, 2012, S. 213 ff.; C. LUND, Das Bierbike – Nachwuchs bei den Sondernutzungsfällen? DVBl. 2011, 339 ff.

<sup>19</sup> Siehe dazu LUND (o. Fußn. 18), 339 ff.; B. HUPPERTZ, Pedelec, Segway, Bierbike: Lust oder Last?, NZV 2012, 23 ff.; A. REBLER, Moderne Zeiten: Neue Fahrzeugformen und die Schwierigkeit ihrer rechtlichen Behandlung, SVR 2012, 15 ff.

## II Neuere Entwicklungen

### 1 Besondere Fortbewegungsmittel

Was gibt es also Neues im straßenrechtlichen Nutzungsregime, das für die folgenden Ausführungen großzügig als Oberbegriff für die Regelungen des Straßen- und des Straßenverkehrsrechts einschließlich der Frage der Straßengestaltung verstanden werden soll? Zunächst einmal wurde und wird viel über neuartige oder auch nur neumodische Fortbewegungsmittel diskutiert.<sup>18</sup>

Die wenigsten Probleme machen wohl die sog. Bierbikes.<sup>19</sup> Mehrere Personen sitzen auf einem als Theke nachempfundenen Gefährt, das sie mit Pedalen antreiben. Das Steuer betätigt eine andere Person. Diejenigen, die entlang der Theke sitzen, sind meistens alkoholisiert und laut und fahren in diesem Zustand über öffentliche Straßen, um möglichst wenigen Personen die eigene Bierseligkeit vorzuenthalten. Ob es sich um einen Verkehrsvorgang handelt oder nicht, kann nach Kriterien beurteilt werden, die seit Jahrzehnten in der Rechtsprechung hin und her diskutiert werden. Seit langem gibt es das Problem, wie reine Werbefahrten

im öffentlichen Straßenraum, also die Fortbewegung nicht zu dem Zweck, von A nach B zu gelangen, sondern alleine deshalb, um Aufmerksamkeit von anderen Verkehrsteilnehmern zu erlangen, zu behandeln sind.<sup>20</sup> Während bei Fahrten mit „normalen“ Kraftfahrzeugen eine Einordnung als Sondernutzung möglicherweise an Beweisproblemen scheitern kann, ist die Einordnung von Bierbikes eigentlich eindeutig. Es handelt sich nicht um Verkehrsvorgänge, daher wäre eine Sondernutzungserlaubnis nach Straßenrecht erforderlich.<sup>21</sup> Wollte man großzügig das Vorliegen eines Verkehrsvorgangs bejahen, ist wegen des Verhaltens der Teilnehmer eine Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 S. 1 StVO nötig. Auch dies zeigt wieder den straßenverkehrsrechtlichen Imperialismus gegenüber dem Straßenrecht. Das Straßenrecht hat sich einer Bewertung von verkehrsrechtlichen Vorgängen zu enthalten, das Straßenverkehrsrecht einer Regelung von nichtverkehrlichen Vorgängen nicht.

Mittlerweile ein verkehrsrechtliches Massenphänomen sind Inlineskater. Der Ordnungsgeber des Straßenverkehrsrechts hat auch hierzu Regelungen getroffen. Inlineskater sind straßenverkehrsrechtlich Fußgänger (§ 24 Abs. 1 StVO, sog. besondere Fortbewegungsmittel), ebenso die Benutzer von Skateboards oder Rollschuhen. Gerade für Inlineskater ist diese verkehrsrechtliche Einordnung zwar begrifflich nachvollziehbar, aber wahrscheinlich wenig sachgerecht. Wer zwingt seine Füße in Inlineskates, um sich dann zu bewegen wie ein Fußgänger? Der Geschwindigkeitsrekord für Inline-Skater liegt mittlerweile bei 291,8 km/h.<sup>22</sup> Auch ein nur durchschnittlich trainierter Skater schafft Geschwindigkeiten von ca. 20 km/h ohne Probleme. Wer etwas auf sich hält, überholt die Radfahrer. Auf Fußgängerwegen kann man sie deshalb nur dann dulden, wenn man sie zur Schrittgeschwindigkeit verpflichtet, was weder praktisch funktioniert noch hinreichend kontrollierbar ist. Immerhin gibt es nach § 31 Abs. 2 StVO mittlerweile die Möglichkeit, das Skaten oder auch das Rollschuhfahren als sportliche Betätigung auf der Fahrbahn, den Seitenstreifen oder auf Radwegen durch ein Zusatzzeichen zuzulassen. Das Zusatzzeichen kann auch alleine angeordnet werden (§ 31 Abs. 2 S. 2 StVO), also ein Zusatzzeichen, das zu nichts ein Zusatz ist.

Das Unfallgeschehen zwischen Skateboardern und anderen Verkehrsteilnehmern scheint insgesamt überschaubar zu sein. Daher besteht wohl kein grundsätzlicher Reformbedarf an der geschilderten

Regelung. Über eines sollte man sich allerdings im Klaren sein: Um eine echte Regulierung handelt es sich nicht. Die Bestimmungen sind ein wenig alibihaft. Die Skateboarder fahren dort, wo sich gut fahren lässt, also auf asphaltierten und wenig mit Kraftfahrzeugen befahrenen Straßen, jedenfalls wenn sie diese Tätigkeit sportlich ausüben wollen. Ob die Straße mit dem entsprechenden Zusatzschild freigegeben ist, ist für die meisten eine scheinbar nachrangige Frage. Letztlich verteilen die Bestimmungen der Straßenverkehrsordnungen daher Haftungsrisiken.<sup>23</sup> Sie lenken nicht wirklich das Verkehrsgeschehen. Vielleicht ist auch die Vorstellung viel zu Deutsch und den modernen Entwicklungen nicht angemessen, jeden Verkehrsvorgang irgendwie regulieren zu wollen. Hierauf soll im Weiteren noch zurückzukommen sein.

Ein neueres Phänomen auf den Straßen sind sog. Segways, also zweispurige Kraftfahrzeuge mit parallel angeordneten Rädern mit integrierter elektronischer Balance-, Antriebs-, Lenk- und Verzögerungstechnik (siehe § 1 Abs. 1 Nr. 1 Mobilitätshilfenverordnung – MobHV). Man trifft auf Angebote zum Mieten von solchen Gerätschaften etwa in touristischen Gegenden. Auch die kommunalen Ordnungsbehörden der Stadt Regensburg werden neuerdings damit ausgestattet.<sup>24</sup> Sie haben sich gleichwohl in Deutschland bisher nicht flächendeckend durchgesetzt. Das Straßenverkehrsrecht hat allerdings reagiert. Die Verordnung über die Teilnahme elektronischer Mobilitätshilfen am Verkehr regelt in § 7, welche Verkehrsflächen von Segways benutzt werden dürfen. Vereinfacht gesagt: Sie werden auf die Verkehrsflächen verwiesen, die sonst Radfahrern zur Verfügung stehen. Dies erscheint insgesamt sachgerecht.

Eher zu einem Massenphänomen dürften sich sog. Pedelecs entwickeln, also Fahrräder, deren Fahrer beim Treten von einem Elektromotor unterstützt

<sup>20</sup> Vgl. BayObLG, NJW 1966, 846.

<sup>21</sup> BVerwG, Beschl. v. 28.08.2012, Az. 3 B 8/12; OVG NRW, NVwZ-RR 2012, 422 ff.

<sup>22</sup> Siehe <http://www.shortnews.de/id/404761/Neuer-Geschwindigkeitsrekord-beim-Extrem-Inline-Skaten> (zuletzt abgerufen am 29.10.2012).

<sup>23</sup> Siehe aus der Rechtsprechung zu Unfällen mit Skatern: BGH, NJW 2002, 1955 ff.; OLG Düsseldorf, NZV 2012, 129 f.; KG Berlin, VerkMitt 2007, Nr. 79.

<sup>24</sup> Siehe <http://www.wochenblatt.de/nachrichten/regensburg/regionales/OB-Hans-Schaidinger-als-Testfahrer;art1172,121332> (zuletzt abgerufen am 29.10.2012).



werden. Sie gibt es in ganz verschiedenen Ausführungen, nur mit Anfahrhilfen, mit Tretunterstützung bis 20 oder sogar 45 km/h. Im Hinblick auf die Nutzung von öffentlichen Straßen lassen sich Pedelects entweder als Fahrräder oder als Kleinkrafträder einordnen, je nachdem, welche motorunterstützte Geschwindigkeit sie erreichen können.<sup>25</sup> Zweifellos gibt es Einzelfragen, die gelöst werden müssen, etwa die Helmpflicht. Insgesamt erweist sich allerdings das bisherige System des Straßenverkehrsrechts, das im Grundsatz auf einer differenzierten Zuweisung von Verkehrsflächen für Fußgänger, Radfahrer und Kraftfahrzeuge beruht, als auch für neuartige Fortbewegungsmittel geeignet und aufnahmefähig.

## 2 Simply City und Shared Space

Die Einführung von Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen ist seit Jahrzehnten ein wissenschaftlich begleitetes Thema. Grundsätzlich Neues war lange Zeit nicht zu vermelden. Mittlerweile scheint die Diskussion aber wieder an Fahrt zu gewinnen. Der 50. VGT 2012 diskutierte über den „Verkehrsraum der Zukunft“ unter den Aspekten „Simply City“ und „Shared Space“.<sup>26</sup> Für den juristischen Betrachter ist es zunächst nicht ganz einfach festzustellen, was sich hinter diesen Begriffen eigentlich verbirgt. Meist werden damit verkehrswissenschaftliche Konzepte angesprochen, für die bestimmte Forschungs- und Beratungsinstitute die Urheberschaft beanspruchen. Teilweise geht es aber auch nur um ganz allgemeine und schon seit langem bekannte Fragestellungen, etwa danach, wie die Aufenthaltsqualität im öffentlichen Straßenraum verbessert werden und Fußgängern der Vorrang eingeräumt werden kann, also ein Ziel, welches mit der sog. Verkehrsberuhigung in Innenstädten seit mindestens dreißig Jahren auf der Agenda steht. Was gibt es also an der aktuellen Behandlung von Simply City- und Shared Space-Konzepten Neues oder Berichtenswertes?

Zunächst kann es niemanden verwundern, dass in diesem Rahmen zunächst der Abbau des sog. Schilderwaldes als vorrangiges Ziel genannt wird.<sup>27</sup> Es ist quasi eine Art Pawlow'scher Reflex in der deutschen Verkehrspolitik. Bei nahezu jeder Reformdiskussion wird vorgebracht es gäbe aber zu viele Verkehrsschilder. Viele innerorts aufgestellte Schilder seien entbehrlich, manche meinen 20 %, andere 40 %, jedenfalls innerorts. Eine zu große Anzahl von Verkehrsschildern könne mehr verwir-

ren als helfen.<sup>28</sup> Man frage nur den ADAC, und schon könnte man den Schilderwald entscheidend abholzen. Dazu folgende kritische Bemerkungen: Die erwähnten Sonderregelungen für Skater zeigen, dass die Verkehrspolitik gerne das eine sagt und das andere tut. Sobald es neue Problemstellungen gibt, gibt es neue Verkehrszeichen. Die schon erwähnte Mobilitätshilfenverordnung reagiert auf das neuartige Fortbewegungsmittel des Segways. Der deutsche Straßenverkehrsrechtler ist offensichtlich in tiefem Maße unglücklich, wenn er keine Regelung für ein Phänomen hat, das auf der Straße stattfindet, und dann benötigt er oft ein Verkehrszeichen. Im Übrigen verdeckt die Diskussion um angeblich zu viele Schilder das eigentliche Problem. Eine effektive Erhöhung der Verkehrssicherheit kann in vielen Fällen nur durch eine bauliche Lösung erreicht werden, für die oft das Entscheidende fehlt, nämlich das Geld.<sup>29</sup> Die kostengünstige Alternative besteht im Aufstellen von Verkehrszeichen. Wenn die Straße dem Nutzer nicht erklärt, wie er sich zu verhalten hat, macht es der billige Jakob, nämlich die Straßenverkehrsbehörde. Dann hat man die juristische Verantwortung für einen eventuellen Unfall auch gleich elegant auf den Verkehrsteilnehmer abgewälzt. Denn die Logik der StVO ist ja Folgende: Halten sich alle an die Regeln, kann es keine Unfälle geben. An diesem Grundschema wird sich auch nie etwas ändern. Genug Geld für den Straßenbau, um sicherheitsrelevante Probleme baulich zu lösen, wird man nie haben. Und man wird deshalb auch immer die Ten-

<sup>25</sup> NEUBERGER (o. Fußn. 18), S.217 ff.

<sup>26</sup> B. DOSCH: Shared Space aus Sicht der Nutzer, in: Deutscher Verkehrsgeschichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgeschichtstag, 2012, S. 229 ff.; W. DURNER: Von Shared Space bis Simply City – Mehr Sicherheit durch weniger Schilder, in: Deutscher Verkehrsgeschichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgeschichtstag, 2012, S. 239 ff.; R. JANSEN: Von Shared Space bis Simply City, in: Deutscher Verkehrsgeschichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgeschichtstag, 2012, S. 253 ff.; R. MAIER: Das Shared Space-Prinzip: Aspekte der Verkehrsplanung und des Straßenentwurfs, in: Deutscher Verkehrsgeschichtstag (Hrsg.), 50. Deutscher Verkehrsgeschichtstag, 2012, S. 265 ff.

<sup>27</sup> Siehe vor allem DOSCH (o. Fußn. 26), S. 229 f.

<sup>28</sup> So etwa DOSCH (o. Fußn. 26), S. 229.

<sup>29</sup> V. MEEWES: Der Einfluss der ingenieurmäßigen Straßengestaltung auf Anzahl und Schwere der Straßenverkehrsunfälle, in: MANSEN (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 79 (84 ff.); R. MAIER: Häufungen von Straßenverkehrsunfällen: Erkennen, Bewertungen, Maßnahmen, in: MANSEN (Hrsg.), Verkehrssicherheit und Amtshaftung, 2003, S. 105 (110 ff.).

denz verfolgen, die Verantwortung für Unfälle mit Verkehrsschildern auf die Nutzer abzuschieben.

Die nächste Steigerungsstufe zum altbekannten Wunsch nach dem Abbau von Verkehrszeichen sind sog. Simply-City-Konzepte. Der Grundgedanke soll darin bestehen, eine „einfachere Mobilität“ zu erreichen.<sup>30</sup> Es gehe um den Abbau von „Überkomplexität“, eine Rückführung auf das „menschliche Maß“.<sup>31</sup> Ganz im Trend liegt es, dass die Bürger in die Planung miteinbezogen werden sollen. Diese Ziele sind allerdings altbekannt. Vor allem der städtische Verkehrsraum muss nicht nur autogerecht sein. Darum hat man ja Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche eingeführt. Der Verkehrsraum muss auch die Interessen von anderen Verkehrsteilnehmern und im Zeichen des demographischen Wandels die Belange älterer Menschen berücksichtigen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist eigentlich eine zwingende Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der notwendigen Abwägungsprozesse, dies weiß man spätestens seit der Veröffentlichung der Dissertation von Stefan HÜGEL<sup>32</sup> Anfang der 1990er Jahre. Wie man innerstädtische Bereiche mit hohem Querungsbedarf dann am besten gestalten sollte, ist ein verkehrsplanerisches, kein im Schwerpunkt rechtliches Problem. Um aus den Beratungen des 50. VGT zu zitieren: Das deutsche Straßenrecht und insbesondere das Institut der Widmung sei ohne weiteres in der Lage, ein Modell wie „Simply City“ rechtsdogmatisch aufzunehmen.<sup>33</sup> Dies ist selbstverständlich richtig, aber eben vor allem selbstverständlich. Die Widmung sagt nichts zu der Frage ob und wo Blumenkübel oder Bänke aufgestellt werden und ob es einen Niveauunterschied zwischen Bürgersteig und Fahrbahn geben soll oder nicht. Die Widmung nimmt also auf, regelt aber nichts und die Beschäftigung mit diesem als zentral angesehenen Institut des Straßenrechts bietet auch kaum Erkenntnisgewinn.

Fast schon ein revolutionäres Flair versprüht das Konzept von Shared Space in anderer Hinsicht.

Ganz radikal wird damit teilweise die Vorstellung des Verzichts auf jegliche Regulierung verbunden, die durch Interaktion zwischen den Verkehrsteilnehmern ersetzt werden soll.<sup>34</sup> Zur Beruhigung lässt sich aber sofort feststellen: Einen völlig rechtsfreien Raum gibt es in Deutschland nicht, einen StVO-freien Raum gibt es nicht auf öffentlichen Straßen.<sup>35</sup> Die StVO gilt überall dort, wo öffentlicher Verkehr stattfindet. Darauf könnte man sich allerdings zurückziehen. Abbau aller Schilder und es gelten die Grundregeln der StVO. Orientierung für die Einrichtung von solchen neuartigen Begegnungszonen erhalten die Kommunen wie so oft über Veröffentlichungen der FGSV. Immerhin gibt es ein Merkblatt „Hinweise zu Straßenräumen mit besonderem Überquerungsbedarf“.<sup>36</sup> Ansonsten müssen die Kommunen nach dem Try-and-Error-Prinzip verfahren, wenn sie solche Konzepte verfolgen wollen.

Dann werden allerdings infrastrukturelle Grenzen des Verfassungsrechts in die Überlegungen eingebracht. Das Verfassungsrecht fungiert mal wieder als Bedenkenträger. Kann man wirklich die Verkehrsteilnehmer sich selbst überlassen oder verlangt die Schutzpflicht des Staates nicht doch nach einem Mindestmaß an Regulierung? Ist die Vorstellung einer verkehrszeichenfreien innerörtlichen Begegnungszone nicht in verfassungswidriger Weise anarchisch? Reicht eine „Auffangordnung“, die nur aus den allgemeinen Verhaltensregelungen der StVO besteht? Dies lässt sich nicht verfassungsrechtlich, sondern nur empirisch beantworten. Vieles, was unsicher aussieht, ist unter Sicherheitsaspekten gar nicht zu beanstanden. Fahren die Kraftfahrzeuge langsam, weil sie wegen baulicher Vorrichtungen nicht schnell fahren können, sind auch die schwächeren Verkehrsteilnehmer nicht gefährdet. Verkehrsteilnehmer, die sich sehen, gefährden sich in der Regel nicht. Radfahrer, die Einbahnstraßen in die eigentlich falsche, ausnahmsweise aber für sie zugelassene Richtung fahren, haben ein deutlich geringeres Unfallrisiko als Radfahrer, die die Einbahnstraße in die richtige Richtung befahren. Der Grund ist einfach: Der Radfahrer, der frontal auf ein Kraftfahrzeug zukommt, wird besser gesehen und beachtet als ein Radfahrer, der am Rande der Fahrbahn in die richtige Richtung fährt und gegebenenfalls überholt werden soll. Insbesondere Anordnungen durch Verkehrszeichen bieten oft nicht den gewünschten Sicherheitsgewinn, auch nicht Lichtzeichenanlagen, Fußgängerüberwege oder Tempo-30-Zonen. Solche Anord-

<sup>30</sup> DOSCH, (o. Fußn. 26), S. 230.

<sup>31</sup> JANSEN, (o. Fußn. 26), S. 258.

<sup>32</sup> S. HÜGEL, Dritte als Betroffene verkehrsberuhigender Maßnahmen, 1991.

<sup>33</sup> Siehe DURNER (o. Fußn. 26), S. 251.

<sup>34</sup> Vgl. MAIER (o. Fußn. 26), S. 266.

<sup>35</sup> Vgl. auch DURNER (o. Fußn. 26), S. 250.

<sup>36</sup> Vgl. MAIER (o. Fußn. 26), S. 266.

nungen stehen und fallen in ihrer Wirksamkeit mit der Durchsetzung und damit mit der Kontrolle. Nichts ist tödlicher für Schulkinder, als wenn man durch Zebrastreifen oder Geschwindigkeitsbegrenzungen Sicherheit vorgaukelt, die niemand garantiert. Wo Verhaltensregelungen nicht durchgesetzt werden können, sollte man auf sie verzichten.

Was können also Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht beitragen zum Thema *Simply City* und *Shared Space*? Die Grundidee ist ja durchaus faszinierend. Man weist nicht jeden Quadratzentimeter des öffentlichen Straßenraums bestimmten Verkehrsteilnehmern zu, sondern man setzt mehr auf Partnerschaft, auf Verständigung, auf den Verzicht auf Regulierung durch Verkehrszeichen. Was sind die Voraussetzungen dafür, um ein solches doch recht radikales Umdenken auch durchzusetzen?

Es wird niemanden wundern, dass der juristische Hauptdiskussionspunkt ausweislich der Beratungen des letzten Verkehrsgerichtstages darin besteht, ob für Konzepte zu *Shared Space* ein neues Verkehrszeichen erforderlich ist.<sup>37</sup> Nötig ist es wohl nicht, mit Zonengeschwindigkeitsanordnungen oder der Anordnung von verkehrsberuhigten Bereichen wird man weitgehend klarkommen. Andererseits: Wenn *Shared Space* ein wirklich neuartiges Konzept sein soll, mit dem man auch eine Verhaltens- und Bewusstseinsänderung der Verkehrsteilnehmer erreichen will, dann sollte man aus Marketinggründen doch über ein neues Zeichen nachdenken.

Als Hemmschuh für eine sinnvolle Entwicklung von neuartigen Konzepten erweist sich allerdings auch in diesem Rahmen die (leider) vom Verfassungsrecht vorgegebene Trennung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht. In einem idealen, nicht von der föderalistischen Kompetenzverteilung des Grundgesetzes beherrschten System müsste man die Fragen der Gestaltung von solchen Verkehrsbereichen und die Probleme der Verhaltensregelung in einer Hand konzentrieren. Die Verkehrsingenieure nennen das Einheit von Bau und Betrieb,<sup>38</sup> bei Be-

ratungen in den einschlägigen Gremien für die einen ein Kampf- und die anderen scheinbar ein Hassbegriff. Sachlich ist es – das müssen wir uns als Juristen sagen lassen – vollkommen berechtigt, diese Einheit zu fordern. Es macht keinen Sinn die einen die Straßen bauen und andere über ihre ordnungsgemäße Nutzung entscheiden zu lassen. Eins lässt sich vom anderen nicht trennen. Wenn eine Kreuzung gebaut wird, muss überlegt werden, wer dort Vorfahrt haben soll und ob eine Lichtzeichenanlage oder Fußgängerüberwege vorgesehen sind oder nicht. Am besten wäre es, man würde auch noch die Überwachung gleich mitentscheiden (z. B. Aufstellung von stationären Geschwindigkeitsüberwachungsanlagen). Damit verließ man aber wohl endgültig den Raum des noch erreichbaren. Worüber man sich allerdings vor allem als Jurist klar werden sollte, ist, dass neuartige Konzepte zum Beispiel im Bereich *Shared Space* nur durch ein vernünftiges Zusammenwirken realisiert werden können. Und eigentlich ist die straßenverkehrsrechtliche Problematik nachrangig zur Frage, wie ich diese neuartigen Begegnungszonen gestalte. Verharren allerdings die Straßengesetzgeber – wie zu erwarten – in ihrer passiven Haltung, wird dies Wunschdenken bleiben.

### III Schlussbemerkung

Ist das straßenrechtliche Nutzungsregime im Umbruch? Man wird die Frage nur sehr vorsichtig bejahen können. Natürlich könnte man sich vieles wünschen: Mehr dogmatische Reinheit im Sinne einer Aufgabe der zivilistischen Betrachtungsweise im Hinblick auf Verkehrssicherungspflichtverletzungen oder aktivere Straßengesetzgeber. Aber Straßen- und Straßenverkehrsrecht ist und bleibt ein klassisches Massenverwaltungsrecht. Viele wollen mitreden und mitbestimmen, daher sind Änderungen nur langsam und in kleinen Schritten zu erwarten. Grundsätzlich neue Wege wird niemand durchsetzen können. Damit bleibt als interessantester aktueller Gedanke die Diskussion um *Shared Space*. Vielleicht kann man die dort entwickelten Ansätze zum Anlass nehmen, endlich einmal wirklich zu deregulieren und die Verkehrsteilnehmer nicht alibihaft zur Vertuschung staatlicher Versäumnisse, sondern an geeigneter Stelle in die Verantwortung zu nehmen. Immerhin stammen die Pläne aus den Niederlanden und als Straßen- und Straßenverkehrsrechtler weiß man: Von den Niederländern lernen, heißt Sicherheit lernen.

<sup>37</sup> DURNER (o. Fußn. 26), S. 246 f.; D. KETTLER: Mehr Sicherheit durch weniger Verkehrszeichen – *Shared Spaces*, Gemeinschaftsstraßen, Begegnungszonen und *Simply Cities*, NZV 2012, 17 (19 f.).

<sup>38</sup> Siehe R. KÜHNE: Perspektiven im Verkehrsmanagement – zur Einheit von Bau und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur, in: Verkehrstelematiktagung, 2006, Berlin.